Eerste Kamer der Staten-Generaal

1

Vergaderjaar 2015–2016

34 236 Implementatie van richtlijn 2012/29/EU van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2012 tot vaststelling van minimumnormen voor de rechten, de ondersteuning en de bescherming van slachtoffers van strafbare feiten, en ter vervanging van Kaderbesluit 2001/220/JBZ (PbEU 2012, L 315)

D

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 12 juli 2016

1. Inleiding

De leden van de fracties van het CDA en D66 hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Het kabinet is hen hiervoor erkentelijk. Verder heeft het kabinet er met genoegen kennis van genomen dat de leden van de SP-fractie verheugd zijn over de wijze waarop uitvoering is gegeven aan de implementatie van de richtlijn minimumnormen voor de rechten, de ondersteuning en de bescherming van slachtoffers van strafbare feiten. Het doet het kabinet eveneens genoegen dat de Christenunie van harte de doelstelling ondersteunt dat slachtoffers van strafbare feiten passende informatie, ondersteuning en bescherming krijgen. Met waardering heeft het kabinet geconstateerd dat de leden van de PvdA-fractie zich hebben aangesloten bij een aantal gestelde vragen. Hierbij gaat het kabinet in op de gemaakte opmerkingen en de gestelde vragen.

2. Herziening Wetboek van Strafvordering

De leden van de CDA-fractie vragen, mede namens de leden van de VVD- en van de PvdA-fractie, of de regering inzicht kan geven in de in de nabije toekomst en iets verder gelegen toekomst te verwachten regelgeving op het terrein van de strafvordering uit de EU.
In antwoord op deze vraag onderscheidt het kabinet ten eerste Europese regelgeving die al is vastgesteld en die nog geïmplementeerd moet worden in Nederlandse wetgeving, ten tweede Europese regelgeving waartoe een voorstel gedaan is en waarover nog onderhandeld wordt en ten derde Europese regelgeving die is aangekondigd, maar waarvoor de Europese Commissie nog geen concreet voorstel heeft gedaan.

De volgende richtlijnen zijn vastgesteld en de implementatietermijn loopt:
- Richtlijn 2014/41/EU van 3 april 2014 betreffende het Europees onderzoeksbevel in strafzaken. PbEU, L 130.
- Richtlijn 2013/48/EU van 22 oktober 2013 betreffende het recht op toegang tot een advocaat in strafprocedures ter uitvoering van een

kst-34236-D
ISSN 0921 - 7371
’s-Gravenhage 2016

Europees aanhoudingsbevel en het recht om een derde op de hoogte te laten brengen vanaf de vrijheidsbeneming en om met derden en consulaire autoriteiten te communiceren tijdens de vrijheidsbeneming. PbEU 2013, L 294.
– Richtlijn (EU) 2016/343 van 9 maart 2016 betreffende de versterking van bepaalde aspecten van het vermoeden van onschuld en het recht om in strafprocedure bij de terechtzitting aanwezig te zijn. PbEU 2016, L 65.
– Richtlijn (EU) 2016/800 betreffende procedurele waarborgen voor kinderen die verdachte of beklaagde zijn in een strafprocedure. PbEU 2016, L 132.

De onderhandelingen in de EU zijn nog gaande ten aanzien van:
– het voorstel voor een Verordening oprichting Europees openbaar ministerie (COM(2013)5341) en
– het voorstel voor een richtlijn betreffende voorlopige rechtsbijstand voor verdachten en beklaagden wie de vrijheid is ontnomen en rechtsbijstand in procedures ter uitvoering van een Europees aanhoudingsbevel (COM(2013)0824).

Voor de toekomst heeft de Europese Commissie een aantal voornemens geuit, maar deze aankondigingen zijn van voorlopige aard. In het voorbereidingsproces van Europese wetgevingsvoorstellen kunnen de inzichten wijzigen, zowel ten aanzien van de inhoud als van de planning, bijvoorbeeld naar aanleiding van consultaties van deskundigen en belanghebbenden. De Commissaris voor Justitie, Consumentenzaken en Gendergelijkheid (Eva Jourova) heeft een aantal voornemens bekend gemaakt in haar toespraak van 25 april 2016, getiteld: «EU Criminal Law – key to a Security Union based on fundamental rights and Values». Deze tekst kan worden geraadpleegd op de website van de Europese Commissie (http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-16–1582_en.htm). Het kabinet wijst erop dat een aantal van deze voornemens niet de strafvordering, maar het materiële strafrecht betreffen. Het is denkbaar dat voorstellen die hoofdzakelijk materieelrechtelijk zijn, ook procesrechtelijke elementen zullen bevatten.

Deze voornemens betreffen onder meer:
– de wederzijdse erkenning van rechterlijke besluiten inzake confiscatie en bevriezing;
– verbetering van waarborgen betreffende voorlopige hechtenis (pre-trial detention);
– bijzondere waarborgen voor kwetsbare verdachten of beklaagden.

Hiernaast heeft de Europese Commissie een aantal voornemens gepubliceerd die voor een groot deel onder de verantwoordelijkheid vallen van de Commissaris voor Migratie, Binnenlandse Zaken en Burgerschap (Dimitris Avramopoulos). Dit betreft de Mededeling van de Commissie van 20 april 2016, document COM(2016)230, getiteld: «Uitvoering van de Europese veiligheidsagenda ter bestrijding van terrorisme en ter voorbereiding van een echte en doeltreffende veiligheidsunie». In deze mededeling worden voornemens voor regelgeving opgenoemd, onder meer op het terrein van strafvordering. Deze voornemens luiden (blz. 16): «De Commissie zal:
– tegen juni 2016 een wetgevingsvoorstel voor de herziening van de vierde
– antiwitwasrichtlijn aannemen;
– tegen juni 2016 een gedelegeerde handeling aannemen tot vaststelling van derde landen met strategische tekortkomingen op het gebied van de bestrijding van het witwassen van geld/de bestrijding van terrorismefinanciering die een hoog risico vormen (zwarte lijst van de EU);

– tegen december 2016 een wetgevingsvoorstel tot harmonisatie van strafbare feiten inzake het witwassen van geld en de desbetreffende sancties aannemen;
– tegen december 2016 een wetgevingsvoorstel tegen illegale geldstromen aannemen;
– tegen december 2016 een wetgevingsvoorstel inzake de wederzijdse erkenning van beslissingen tot bevriezing en confiscatie van criminele vermogens aannemen;
– tegen december 2016 een voorstel voor een richtlijn betreffende de bestrijding van fraude en vervalsing in verband met andere betaalmiddelen dan contanten aannemen;
– tegen het eerste kwartaal van 2017 een wetgevingsvoorstel voor het versterken van de bevoegdheden en samenwerking van de douane en voor het aanpakken van terrorismefinanciering met betrekking tot de handel in goederen aannemen;
– tegen het tweede kwartaal van 2017 een verslag presenteren over een supranationale beoordeling van de risico's van het witwassen van geld en terrorismefinanciering en aanbevelingen doen aan de lidstaten voor passende maatregelen om deze risico's aan te pakken;
– tegen het tweede kwartaal van 2017 een wetgevingsvoorstel tegen illegale handel in cultuurgoederen aannemen».

Voorts vragen voornoemde Eerste Kamerleden hoe de regering hiermee denkt om te gaan in het licht van de algehele herziening van het Nederlandse Wetboek van Strafvordering om te voorkomen dat er met enige regelmaat «ingebroken» wordt op dit nieuwe stelsel door EU-Richtlijnen op deelonderwerpen.
Op 13 mei jongstleden ontving de Tweede Kamer een brief van de Minister van Veiligheid en Justitie over de modernisering van het Wetboek van Strafvordering (Kamerstukken II, 2015–2016, 29 279, nr. 321). In deze brief is de planning opgenomen voor de modernisering van het Wetboek van Strafvordering voor de komende jaren. Indien gedurende de moderniseringsoperatie EU-richtlijnen moeten worden geïmplementeerd in het Wetboek van Strafvordering, mag dit niet tot vertraging in het moderniseringsproces leiden. Omgekeerd geldt dat implementatie van Europese richtlijnen uiteraard binnen de in de betreffende richtlijnen opgenomen termijn dient te geschieden.
Voorstellen voor implementatiewetgeving zullen niet worden opgenomen in wetsvoorstellen die worden gedaan in het kader van de modernisering. Het is belangrijk dat discussies over nationale wetgeving om inhoudelijke redenen onderscheiden blijven van de behandeling van wetgeving ter implementatie van Europese regelgeving. Verder bestaat bij bundeling van de verschillende trajecten het risico dat de voortgang van het geheel wordt belemmerd, terwijl beide onderdelen op een verschillend moment gereed moeten zijn.
Wetsvoorstellen die strekken tot aanpassing van het Wetboek van Strafvordering en dienen tot de implementatie van Europese regelgeving zullen worden gebaseerd op het huidige, vigerende Wetboek van Strafvordering als de implementatietermijn korter is dan de termijn waarop het betreffende nieuwe boek van het Wetboek van Strafvordering in het kader van de modernisering in werking zal treden. In de voorziene Aanpassings- en invoeringswet voor de modernisering zal alsdan in werking getreden implementatiewetgeving worden geïntegreerd in de nieuwe opzet. Dit zal bijvoorbeeld betekenen dat de nummering van de artikelen wordt aangepast. Dit betekent dat volgens de planning een hoofdstuk over het slachtoffer wordt opgenomen in het nieuwe boek, dat volgend jaar in consultatie gaat.
Als Europese regelgeving in werking treedt terwijl het gemoderniseerde onderdeel van het boek van het Wetboek van Strafvordering (waarin de implementatie zal geschieden) kort nadien in werking zal treden dan kan

de implementatiewetgeving in principe worden geënt op de nieuwe regelgeving. Dit betreft de situatie dat het gemoderniseerde onderdeel in werking zal treden voordat de Europese termijn voor de implementatiewetgeving is verlopen. Hierbij is wel een voorwaarde dat de aanhangige nieuwe wetgeving geen grote wijziging meer zal ondergaan. Waar nodig kan implementatieregelgeving worden gebaseerd op het huidige Wetboek van Strafvordering en kunnen in het implementatievoorstel bepalingen van overgangsrecht worden opgenomen. Laatstbedoelde aanpak wordt in de praktijk vaker gehanteerd als verschillende wetsvoorstellen op elkaar volgen en op hetzelfde onderdeel van het Wetboek van Strafvordering betrekking hebben.
Wellicht ten overvloede wijs ik erop dat onderdelen van het Wetboek van Strafvordering die recent tot stand zijn gebracht in de modernisering in beginsel inhoudelijk buiten beschouwing zullen blijven, zoals opgemerkt in de Contourennota modernisering Wetboek van Strafvordering[1]. Dit geldt ook voor het onderhavige wetsvoorstel.

3. Implementatie in andere Lidstaten

De leden van de CDA-fractie vragen, mede namens de leden van de VVD-fractie en de leden van de PvdA-fractie of de regering inzicht kan geven in de implementatie van deze en andere, eventueel nog te verwachten richtlijnen op specifieke onderdelen van het strafprocesrecht in andere landen.

Nadat lidstaten aan de Commissie gemeld hebben dat zij implementatiemaatregelen hebben vastgesteld wordt deze informatie openbaar gemaakt via de website http://eur-lex.europa.eu. Op deze manier kan worden nagegaan welke lidstaten een melding gedaan hebben. Dat wil nog niet zeggen dat de lidstaten naar het oordeel van de Commissie juist en volledig hebben geïmplementeerd.
Verder wordt de Commissie in de afzonderlijke richtlijnen verplicht om een verslag uit te brengen van de implementatie in de lidstaten. In het geval van de richtlijn 2012/29/EU moet de Commissie uiterlijk op 16 november 2017 verslag uitbrengen, derhalve binnen twee jaar nadat de implementatietermijn verstreken is. Dit is vastgelegd in artikel 29 van de richtlijn. In dit verslag wordt onder meer beoordeeld in hoeverre de lidstaten de nodige maatregelen hebben genomen om aan de richtlijn te voldoen.
Bij het raadplegen van de genoemde website op 13 juni 2016 bleek dat 23 lidstaten een melding hebben gedaan bij de Europese Commissie en dat zij in totaal 483 documenten hebben ingediend. Deze meldingen en documenten zijn gesteld in de nationale talen. Nederland heeft op 29 oktober 2015 gemeld op welke onderdelen de Nederlandse wetgeving al aan de richtlijn voldoet en waarvoor dan ook geen implementatiewetgeving benodigd is. Na afronding van de parlementaire behandeling van het voorstel voor de implementatiewet zal Nederland een tweede melding doen aan de Europese Commissie.
De voornoemde leden vroegen om inzicht te geven in de implementatie van andere, eventueel nog te verwachten richtlijnen op specifieke onderdelen van het strafprocesrecht in andere landen. Het kabinet wil in dit bestek in reactie op deze breed gestelde vraag een gedetailleerde uiteenzetting achterwege laten, gezien de omvang van het materiaal dat via de genoemde website beschikbaar is en het feit dat de teksten in diverse talen zijn gesteld en verwijst naar de hieronder genoemde evaluatierapporten.

[1] Brief van de Minister van Veiligheid en Justitie, de dato 30 september 2015. Kamerstukken I, 2015–2016, 33 750 VI, AF & Kamerstukken II, 2015–2016, 29 279, nr. 278, blz. 5.

De genoemde leden vragen hoe reëel het is te verwachten dat deze ook in de praktijk naar de letter zullen worden uitgevoerd in alle lidstaten? De leden vragen dit mede omdat voor deze richtlijn bijvoorbeeld voor Nederland door de politie is gewezen op de extra inspanningen die uitvoering in de praktijk meebrengt, zo zelfs dat het lastig is daarvan tevoren een accurate inschatting te maken.
De vraag hoe reëel het is te verwachten dat dergelijke richtlijnen in de praktijk naar de letter zullen worden uitgevoerd in alle lidstaten kan het kabinet niet beantwoorden, aangezien het niet over de informatie beschikt die nodig is om de vraag te kunnen beantwoorden. «Feiten en cijfers» over de implementatie in individuele lidstaten worden opgenomen in de evaluatierapporten van de Commissie die ze voor de afzonderlijke richtlijnen maakt na het verstrijken van de implementatiedatum. Over de onderhavige richtlijn zal de Commissie, zoals hierboven vermeld, uiterlijk op 16 november 2017 verslag uitbrengen.

4. Ongedocumenteerde slachtoffers

De leden van de D66-fractie ontvangen graag een reactie van de regering op de brief van het College voor de Rechten van de Mens van 19 mei jl. waarin dit College een gebrek in de implementatie van bovengenoemde richtlijn signaleert. Wat is de reactie van de regering op de stelling van het College dat het ontbreken van een algemene maatregel van bestuur – die regelt dat ongedocumenteerde slachtoffers van huiselijk geweld toegang hebben tot maatwerkvoorzieningen – in strijd is met de onderhavige richtlijn, die slachtoffers van strafbare feiten – waaronder huiselijk geweld -recht biedt op toegang tot slachtofferhulp ongeacht hun verblijfstatus?
De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of de regering nog voornemens is om aanvullende maatregelen te nemen ten aanzien van slachtoffers zonder verblijfsstatus en slachtoffers met een tijdelijke verblijfstatus. Deze leden wijzen op de brief van het College voor de Rechten van de Mens aan de Eerste Kamer ten aanzien van de positie van ongedocumenteerde slachtoffers van huiselijk geweld. Hulp moet volgens de richtlijn niet afhankelijk zijn van de verblijfsstatus, maar op dit moment hebben ongedocumenteerde slachtoffers geen recht op specialistische hulp. Deze leden vragen welke invulling de regering aan artikel 1.2.2. eerste lid Wet maatschappelijke ondersteuning (WMO) wil geven in het licht van de nu te implementeren richtlijn. Zij vragen of de richtlijn verder aanleiding geeft om op andere punten in de wet- en regelgeving een uitzondering te maken voor slachtoffers zonder verblijfsstatus.

Naar het oordeel van de regering vormt niet-rechtmatig verblijf in principe geen obstakel voor de vereiste toegang tot slachtofferhulp en opvang. Aanpassing van de regelgeving is op dit punt dan ook niet nodig, want maatwerk is mogelijk. De regering heeft reeds eerder uiteengezet dat in zijn algemeenheid ook binnen het Nederlandse vreemdelingrechtelijke kader er mogelijkheden kunnen worden geboden voor niet-rechtmatig verblijvende vreemdeling om opvang of onderdak te verkrijgen, hetgeen een eventuele vertrekplicht overigens onverlet laat. Daarbij zal waar mogelijk worden gezocht naar een onderdaklocatie die veilig en passend is om op deze wijze maatwerk voor de genoemde groep te kunnen leveren. Een oplossing hoeft daarmee niet per se via wet en regelgeving gevonden te worden, maar kan ook van praktische aard zijn.

5. Feitelijke implementatie

De leden van de D66-fractie brengen naar voren dat zij in de Handelingen hebben gelezen dat de Minister van Veiligheid en Justitie, in antwoord op een vraag over de te late implementatie van deze richtlijn, betoogt dat de termijn voor de wettelijke implementatie is verstreken, maar dat het voor

wat betreft «feitelijke» implementatie aan de Lidstaten zelf is in welk tempo de richtlijn wordt ingevoerd. De leden van de D66-fractie vragen de regering om nader toe te lichten wat precies bedoeld wordt met het onderscheid tussen wettelijke implementatie en feitelijke implementatie c.q. invoering. Verder vragen zij of dit onderscheid verenigbaar is met het beginsel van rechtstreekse werking van richtlijnbepalingen – mits voldoende duidelijk en nauwkeurig – bij te late of niet correcte omzetting van een richtlijn?

In het voorgaande (onder 3) lichtte het kabinet toe dat elke richtlijn een termijn bevat waarbinnen lidstaten nationale implementatiemaatregelen moeten vaststellen waardoor de verplichtingen van de richtlijn in het nationale recht worden opgenomen. Als de nationale implementatiewetgeving in werking treedt dan dienen ook de voorzieningen gereed te zijn om de wetgeving uit te voeren. Niettemin is denkbaar dat uitvoeringsmaatregelen nader moeten worden uitgewerkt of geperfectioneerd na de inwerkingtreding van de wetgeving.
De Minister van Veiligheid en Justitie heeft in zijn mondelinge reactie tijdens de plenaire behandeling van dit wetsvoorstel in de Tweede Kamer erop willen wijzen dat de wijziging van de uitvoeringspraktijk niet per definitie samenvalt met de datum van inwerkingtreding van de nationale regelgeving. Het Ministerie van Veiligheid en Justitie heeft de ketenpartners opgeroepen om de richtlijn (aan de hand van de Nederlandse ontwerp-wetgeving) al zo veel mogelijk uit te voeren vanaf de uiterste implementatiedatum van de Europese richtlijn, te weten 16 december 2015, hoewel de Nederlandse regelgeving nog niet gereed was. Een voorbeeld betreft het voorzien in vertaling van stukken ten behoeve van slachtoffers. Hoewel de wettelijke verplichting nog niet vastligt kan het OM dergelijke vertalingen al bieden, als daarom wordt gevraagd. In dit geval loopt de feitelijke implementatie vooruit op de inwerkingtreding van de implementatiewetgeving.

Als een richtlijn niet tijdig of op incorrecte wijze wordt omgezet of toegepast dan kan de richtlijn toch doorwerken in de nationale rechtsorde. Particuliere personen kunnen dan de rechten realiseren die ze aan de richtlijn ontlenen. De vraag of een slachtoffer met succes een beroep kan doen op een concrete bepaling uit de richtlijn, die nog niet in de Nederlandse wetgeving is opgenomen kan niet in algemene zin worden beantwoord. Het antwoord op deze vraag is sterk afhankelijk van de inhoud van de concrete bepaling en de context waarin een slachtoffer hierop een beroep doet. Ten eerste zal de nationale rechter beoordelen of het mogelijk is het nationale recht richtlijnconform uit te leggen. De verplichting tot richtlijnconforme uitleg geldt voor het hele nationale recht, dus niet alleen voor het nationale recht dat speciaal voor de implementatie van een richtlijn is ingevoerd. Richtlijnconforme interpretatie is alleen mogelijk als het nationale recht voldoende beleids- of beoordelingsvrijheid of interpretatieruimte biedt. Pas als richtlijnconforme uitleg niet mogelijk is komt de vraag aan de orde of de richtlijn moet of kan doorwerken via rechtstreekse werking. Als dit het geval is, dan wordt de nationale bepaling zo nodig terzijde geschoven. Bij een beroep op rechtstreekse werking moet voldaan worden aan een aantal voorwaarden. De bepalingen moeten voldoende operationeel zijn om door de rechter te worden toegepast. Om dit vast te stellen moet nagegaan worden of de bepaling inhoudelijk gezien onvoorwaardelijk en voldoende nauwkeurig is.
Als een persoon een beroep doet op rechtstreekse werking van een richtlijnbepaling en als dit beroep wordt toegewezen dan zal hieraan feitelijk moeten worden voldaan. In die zin loopt de feitelijke implementatie in dat geval vooruit op de inwerkingtreding van de implementatiewetgeving.

6. LANGZS

De leden van de SP-fractie geven aan dat het landelijk advocatennetwerk van gewelds- en zedenslachtoffers (LANGZS) onlangs de vijfde versie van het Zwartboek heeft uitgebracht. Voornoemde leden vragen of de regering bekend is met dit zwartboek. De leden van de SP-fractie geven vervolgens aan dat de kritiek uit het Zwartboek is dat slachtofferrechten in de praktijk nauwelijks afdwingbaar zijn. Er staan daarnaast geen sancties op de niet-naleving ervan. LANGZS juicht de uitbreiding van de rechten van het slachtoffer toe, maar doet een herhaalde oproep aan de politiek om ervoor te zorgen dat deze rechten afdwingbaar worden, gelijk ook de rechten van verdachten afdwingbaar zijn en niet-naleving daarvan gesanctioneerd kan worden. De leden van de SP-fractie vragen wat de visie van de regering is op de afdwingbaarheid van de slachtofferrechten. Zou de regering kunnen toezeggen dat zij zal onderzoeken hoe de slachtofferrechten door of namens de slachtoffers afgedwongen kunnen worden en niet-naleving daarvan gesanctioneerd kan worden? De leden van de SP-fractie ontvangen graag de reactie van de regering.

Het Zwartboek is bekend bij het kabinet. Kennisnemen van ervaringen in de praktijk is van groot belang om de ondersteuning aan slachtoffers zo goed mogelijk vorm te geven. De slachtofferadvocaat is belangrijk voor een goede ondersteuning van slachtoffers in het strafproces, zodat zij hun rechten optimaal kunnen uitoefenen. Sinds 2012 is er in samenwerking met onder meer de slachtofferadvocatuur zelf gewerkt aan het versterken van de positie van de slachtofferadvocaat, bijvoorbeeld door het aantal doorverwijzingen van slachtoffers naar slachtofferadvocaten te stimuleren. De in het zwartboek aangesproken organisaties hebben de afgelopen periode ook veel aandacht besteed aan een goede dienstverlening aan slachtofferadvocaten opdat zij hun cliënten goed kunnen bijstaan. Niettemin is blijvende aandacht voor de goede ondersteuning van slachtoffers geboden. De meeste organisaties hebben de casus uit het zwartboek onderzocht en op korte termijn zal mijn ministerie een overleg organiseren met de slachtofferadvocatuur en de betrokken organisaties om de zaken te bespreken.

Met de inwerkingtreding van de wet versterking positie slachtoffers per 1 januari 2011 is de positie van het slachtoffer in het strafproces aanzienlijk versterkt. Met het voorliggende wetsvoorstel wordt de rechtspositie van slachtoffers verder verbeterd. De Europese richtlijn noopt niet tot het introduceren van nieuwe rechtsmiddelen, anders dan nu wordt voorgesteld.
Het kabinetsbeleid is primair gericht op het daadwerkelijk in de praktijk brengen van de regelgeving die ten behoeve van slachtoffers is gerealiseerd. Als de rechten van (en voorzieningen voor) slachtoffers als vanzelfsprekend worden opgenomen in de dagelijkse praktijk van de organisaties in de justitieketen, dan zal de behoefte aan rechtsmiddelen beperkt zijn. Verder wijst de regering erop dat bij de beoordeling die volgt op de instelling van een rechtsmiddel de belangen van alle procesdeelnemers dienen te worden afgewogen, zowel van de verdachte als van het slachtoffer en van het OM. Dit betekent dat het belang van het slachtoffer niet per se de doorslag zal geven.

De vraag of rechten van slachtoffers afdwingbaar zijn kan niet in algemene zin worden beantwoord. De afdwingbaarheid moet voor elk afzonderlijk recht worden beoordeeld. Dit geldt ook voor de wenselijkheid en effectiviteit van een juridisch middel dat leidt tot afdwingbaarheid, met name door het openstellen van een klacht- of beroepsrecht. In de nota naar aanleiding van het verslag van de Tweede Kamer werd in dezen een

aantal voorbeelden gegeven[2]. Overigens heeft het slachtoffer in het strafproces op een aantal punten wel degelijk rechtsmiddelen waarmee het op kan komen tegen beslissingen die door het OM zijn genomen. Een van de belangrijkste rechtsmiddelen is de procedure van artikel 12 van het Wetboek van Strafvordering in het kader waarvan het slachtoffer kan klagen bij het gerechtshof tegen een beslissing van het OM om niet verder te vervolgen.
Het kabinet richt de komende periode het beleid op het goed in de praktijk brengen van het juridische kader dat is opgebouwd ten behoeve van slachtoffers. De verankering in de praktijk van alle dag vergt tijd en aandacht van politie, OM en zittende rechterlijke macht. Er is en wordt geïnvesteerd in opleidingen en verbetertrajecten om de rechten van slachtoffers te realiseren en de dienstverlening te verbeteren.
De Minister van Veiligheid en Justitie heeft geen aanleiding om te veronderstellen dat er een structureel probleem is ten aanzien van het nakomen van bepaalde rechten. Door middel van regelmatige beleidsevaluaties, zoals komend najaar een onderzoek van het WODC naar de praktijk van de hierboven genoemde artikel 12 procedure, houdt het kabinet vinger aan de pols bij de uitvoering van slachtofferrechten in de praktijk.

7. Schadebemiddeling

De leden van de SP-fractie stellen dat schadebemiddeling door een schadebemiddelaar bij het Openbaar Ministerie in het verleden een zeer geschikt middel is bevonden om de schade te bemiddelen tussen de dader en het slachtoffer en om vervolgens een zaak buitengerechtelijk af te doen. Nu komt het regelmatig voor dat bij ZSM geen strafbeschikking wordt aangeboden, omdat de medewerker van slachtofferzorg er op wijst dat het slachtoffer nog schade heeft. De leden van de SP-fractie hebben begrepen dat er pilots zijn geweest om *mediation* te laten plaatsvinden. Echter na beëindiging van de projecten was hier geen geld meer voor. Zij vragen wat de status is op het moment ter zake de toepassing van schadebemiddeling en mediation. Graag de reactie van de regering.

Aan schadebemiddeling bij delicten is met de introductie van de ZSM-werkwijze in december 2014 een einde gekomen. Schaderegeling door de politie vindt sindsdien alleen nog plaats als er geen sprake is van een strafbaar feit, of wanneer het slachtoffer nadrukkelijk geen aangifte wil doen en de schade onderling direct en in goede harmonie kan worden afgehandeld.
Sinds 1 maart 2015 verzorgt Slachtofferhulp Nederland bij ZSM de schade-inventarisatie. Hierbij wordt in kaart gebracht of het slachtoffer eventuele schade vergoed wil hebben en waaruit de schade bestaat. Is (inmiddels) een gedeelte van de schade door de verdachte vergoed, maar wil het slachtoffer de volledige schade vergoed hebben, dan zal dat door de medewerker van Slachtofferhulp Nederland aan de Officier van Justitie worden overgebracht. Uitgangspunt is immers dat een dader de schade volledig dient te vergoeden. Het gegeven dat sinds april 2015 ook bij een strafbeschikking een schadevergoedingsmaatregel kan worden opgelegd draagt eraan bij dat dit uitgangspunt wordt gerealiseerd.

Ten aanzien van de rol van schadebemiddeling als onderdeel van het proces van mediation dan wel herstelbemiddeling geldt nog steeds dat slachtoffers en verdachten/daders spreken over alle gevolgen van het delict. Vindt de bemiddeling binnen het kader van het strafrecht plaats dan kunnen zij in dat gesprek ook afspraken maken over een mogelijke schadevergoeding. Als beide partijen daarover een overeenkomst

[2] Tweede Kamer, vergaderjaar 2015–2016, 34 236, nr. 8, blz. 27 en 28.

bereiken dan wordt over de uitkomst gerapporteerd aan de officier van justitie en de rechter. Zij kunnen daar vervolgens bij de afdoening van de zaak rekening mee houden.

Ten aanzien van de pilots mediation in het strafrecht, waarbij schadebemiddeling dus een rol kan spelen geldt dat deze nog doorlopen. In het najaar zal een meerjarenprogrammering voor het slachtofferbeleid worden gezonden aan de Tweede Kamer waarbij voor de langere termijn zal worden besloten over de structurele toepassing van mediation in het strafrecht. Dit is afhankelijk van de beschikbare middelen.

8. Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen

Nu slachtoffers van mensenhandel en seksueel geweld in de richtlijn specifiek worden genoemd, vragen de leden van de fractie van de ChristenUnie of de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen om advies is gevraagd bij het voorliggend wetsvoorstel en indien dit niet het geval is, op welke manier de expertise van de nationaal rapporteur betrokken is bij de totstandkoming van het voorstel.
Het kabinet heeft de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen niet afzonderlijk om advies gevraagd ten aanzien van het voorliggende wetsvoorstel. Het wetsvoorstel strekt tot implementatie van een «horizontale richtlijn». Dat wil zeggen dat de richtlijn de positie van slachtoffers van alle delicten betreft en niet alleen slachtoffers van bepaalde delicttypen. Om die reden is Slachtofferhulp Nederland om advies gevraagd; daarnaast is advies gevraagd aan de gebruikelijke ketenpartners de (politie, het openbaar ministerie, de Raad voor de Rechtspraak en de Vereniging voor Rechtspraak). Verder wijst het kabinet erop dat er al afzonderlijke Europese richtlijnen zijn vastgesteld die specifiek betrekking hebben op de bestrijding van mensenhandel, respectievelijk het misbruik van kinderen[3]. Over de implementatiewetgeving ten aanzien van die richtlijnen is wel advies gevraagd van de Nationaal Rapporteur[4]. In beide bedoelde richtlijnen zijn bepalingen opgenomen over slachtoffers van de betreffende delicten. De horizontale richtlijn strookt met die bepalingen. Er was dan ook geen inhoudelijke aanleiding om over de implementatiewetgeving van de horizontale richtlijn advies te vragen van de Nationaal Rapporteur.

9. Artikel 20 sub b – Ondervragingen tot een minimum beperken

In artikel 20 sub b van de richtlijn wordt benoemd dat de lidstaten zich zullen inspannen om gedurende het strafrechtelijk onderzoek het aantal ondervragingen van slachtoffers tot een minimum te beperken. De leden van de fractie van de ChristenUnie lezen in de memorie van toelichting dat dit sinds 2008 reeds het beleid is van het Openbaar Ministerie en zij vragen of dit genoemde onderdeel van het artikel daarmee als afdoende geïmplementeerd wordt beschouwd. Zij vragen dit mede in het licht van de kabinetsreactie op het rapport «Naar een kindgericht beschermingssysteem voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen», de dato 7 december 2015, waarin zij lezen dat er een hernieuwde inzet zal zijn om

---

[3] de Richtlijn 2011/36/EU inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan (Pb EU 2011, L 101) en de Richtlijn 2011/93/EU ter bestrijding van seksueel misbruik, seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie (Pb EU 2011, L 335, 13 december 2011).

[4] Inzake de implementatie van RL 2011/36/EU: Advies van de NRM d.d. 13 oktober 2011. Kamerstukken II, 2011–2012, 33 309.
Inzake de implementatie van RL 2011/93/EU: Brief van de NRM d.d. 26 juli 2012. Kamerstukken II, 2012–2013, 33 580.

het aantal gesprekken tot een minimum te beperken. Zij vragen wat nu de ambitie van de regering is en welke resultaten zijn te verwachten.

Het kabinet acht implementatie in Nederlandse regelgeving van artikel 20, onder b), van de richtlijn nodig. Het beperken van ondervragingen wordt wettelijk geïmplementeerd als inspanningsverplichting in het voorgenomen Besluit slachtoffers van strafbare feiten. Artikel 9 van dit concept-besluit bepaalt onder meer dat tijdens het voorbereidend onderzoek en het onderzoek ter terechtzitting het aantal ondervragingen van het slachtoffer tot het minimum wordt beperkt en dat ondervraging alleen plaatsvindt als dat strikt noodzakelijk is met het oog op het strafrechtelijk onderzoek. De Minister van Veiligheid en Justitie heeft het concept-Besluit slachtoffers van strafbare feiten op 24 mei 2016 aan uw Kamer aangeboden ter informatie.
Afgezien van de implementatie in regelgeving heeft het OM al langere tijd aandacht voor de kwetsbaarheid van slachtoffers, vooral waar het slachtoffers van zedendelicten betreft en het effect van ondervraging op deze slachtoffers. Daarbij geldt enerzijds dat deze ondervragingen essentieel onderdeel zijn van het strafrechtelijk onderzoek dat dient tot waarheidsvinding. Ondervragingen kunnen anderzijds grote invloed hebben op de ondervraagde. Bij slachtoffers die worden ondervraagd, kan een langdurige dan wel onzorgvuldige of herhaalde ondervraging leiden tot secundaire victimisatie. Dat wil zeggen dat een slachtoffer zich nogmaals slachtoffer voelt, maar ditmaal door het handelen van actoren in het strafproces. Secundaire victimisatie speelt vooral bij kwetsbare slachtoffers, zoals slachtoffers van seksueel misbruik, minderjarige slachtoffers en licht verstandelijk beperkten. Gezien dit dilemma is maatwerk het uitgangspunt de nieuwe Aanwijzing Zeden van het Openbaar Ministerie (per 18 april 2016 in werking, www.om.nl). Deze beleidslijn is doorgevoerd in de instructies voor politie en OM. Daarin is het beleidsmatige uitgangspunt opgenomen dat «ondervragingen zonder onnodige vertragingen plaatsvinden, dat het aantal ondervragingen beperkt blijft en dat wordt vermeden dat ondervragingen worden herhaald». Voor het verhoren van zedenslachtoffers wordt hiermee feitelijk al uitvoering gegeven aan deze bepaling van de Europese Richtlijn. De ambitie van het kabinet is om secundaire victimisatie waar mogelijk te voorkomen en zowel de regelgeving (in bovengenoemd Besluit) als de praktijk op dit gebied uit te breiden tot *alle* typen strafbare feiten.

Ten aanzien van alleenstaande minderjarige vreemdelingen brengt het kabinet het volgende onder de aandacht.
In het rapport «Naar een kindgericht beschermingssysteem voor alleenstaand*e* minderjarige vreemdelingen» stelt de Nationaal Rapporteur voor om de alleenstaande minderjarige vreemdeling (amv) één keer zijn verhaal te laten vertellen. Op basis van dit verhaal kan dan zowel de eventuele aangifte worden opgemaakt als over het al dan niet toekennen van verblijfsrecht worden besloten. Daarbij is het idee dat in deze nieuwe verblijfsregeling tegelijkertijd asielgronden en gronden die een rol spelen in de verblijfsregeling mensenhandel worden getoetst.

In de kabinetsreactie op dit rapport[5] heeft de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie aangegeven dat de meerwaarde van het ontwikkelen van een integrale verblijfsregeling voor minderjarige slachtoffers van mensenhandel nog onvoldoende duidelijk is. Dit mede gezien de waarborgen die binnen de huidige werkwijze al geboden worden, zoals: opvang in een speciale voorziening, de verlengde rust en voorberei-

---

[5] Brief van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, de dato 7 december 2015 aan de Tweede Kamer. Kamerstukken II, 2015–2016, 27 062/28 638, nr. 98.

dingstijd, het eerste verhoor dat pas na drie maanden afgenomen wordt, het specifieke programma dat erop gericht is amv's weerbaarder te maken en de «pilot 18+».
Tegelijkertijd wordt in de kabinetsreactie onderkend dat het voor de minderjarige verwarrend en stressvol kan zijn om meerdere malen zijn verhaal te doen. Er is daarom toegezegd om samen met de Nationaal Rapporteur en de verschillende ketenpartners te onderzoeken hoe het verhaal van een jongere centraler kan komen te staan. De gesprekken hierover vinden momenteel plaats. Het gaat hierbij specifiek om het terugdringen van het aantal gesprekken in het asielproces en niet over het terugdringen van het aantal gesprekken in het strafproces.

10. Artikel 25 – scholing functionarissen

De leden van de fractie van de ChristenUnie constateren dat de scholing van alle bij de strafprocedure betrokken functionarissen van wie het waarschijnlijk is dat zij in persoonlijk contact komen met slachtoffers zeer belangrijk is. Zij wijzen bijvoorbeeld naar de bevindingen van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel in het rapport «Zicht op kwetsbaarheid». Deze leden vragen welke lacunes er op dit moment in de Nederlandse strafrechtketen zijn. Verder wordt gevraagd of de bevindingen van de Nationaal Rapporteur zijn betrokken en welke middelen er beschikbaar zijn om de opleidingen waar nodig aan te vullen. Deze Kamerleden vragen ook wanneer de Minister artikel 25 van de richtlijn afdoende geïmplementeerd acht.
Ook zien zij graag nader toegelicht welke invulling wordt gegeven aan het vierde lid van dit artikel, dat ziet op de versterking van slachtofferhulporganisaties.

Er is de afgelopen jaren veel aandacht besteed aan het belang van een goede scholing van functionarissen in het strafproces met slachtoffers. Een lacune in de scholing van functionarissen in het strafproces werd onderkend in de opleiding van advocaten die slachtoffers bijstaan: in samenwerking met de slachtofferadvocatuur is vervolgens gewerkt aan de totstandkoming van zowel een basisopleiding als een specialisatieopleiding voor slachtofferadvocaten. Bij het ontwikkelen van deze modules en andere opleidingen van professionals is ook rekening gehouden met de bevindingen uit wetenschappelijk onderzoek, bijvoorbeeld op het punt van het herkennen van kwetsbaarheid zoals gesignaleerd in rapporten van o.a. de NRM en Defence for Children. Zo wordt bij de politie bij het bepalen van de juiste verhoorsituatie voor minderjarigen al langer uitgegaan van ontwikkelingsleeftijd in plaats van feitelijke leeftijd: het herkennen van ontwikkelingsleeftijd is een onderdeel van de opleiding.

Verder is in het kader van het programma Recht doen aan slachtoffers, waarmee de implementatie van de onderhavige Richtlijn in de praktijk is bevorderd, geïnvesteerd in de opleiding van functionarissen aangaande de goede erkenning en bejegening. Onder de noemer «In Hoofd, Hart en Handelen» is een traject in gang gezet om bij alle medewerkers van de gehele keten het slachtoffer bewustzijn te verbeteren. Er zijn zeven regionale bijeenkomsten gehouden waar in totaal circa 1.000 medewerkers bij aanwezig zijn geweest. Daarbij is ook aandacht besteed aan de nieuwe verplichtingen die uit de Europese Richtlijn Minimumnormen Slachtofferzorg voortvloeien. Ook is een ketenbrede e-learning module ontwikkeld waar de nieuwe regelgeving van de Europese Richtlijn in is uitgewerkt. Alle ketenpartners kunnen naar verwachting vanaf deze zomer gebruik maken van deze e-learning module. Tot slot is met alle partners afgesproken dat zij zelf de meer specifieke uitwerking van de gevolgen van de invoering van de Europese

richtlijn in het opleidingscurriculum voor hun rekening nemen. Dat is per organisatie en per functiegroep verschillend van aard. Daarmee verschilt het ook van het geven van inhoudelijke informatie tot het trainen van vaardigheden met name voor degenen die ook direct in contact staan met het slachtoffer. Zodoende wordt er door organisaties op verschillende manieren voortdurend geïnvesteerd in de opleiding en ontwikkeling van professionals ten bate van de dienstverlening aan slachtoffers. Het beschikbaar stellen van extra middelen om organisaties in staat te stellen opleidingen aan te vullen is derhalve niet noodzakelijk.
Zoals aangegeven besteden alle bij het slachtofferbeleid betrokken organisaties in hun opleidingen aandacht aan de juiste bejegening van en omgang met slachtoffers. In die zin voldoet Nederland nu al in belangrijke mate aan de vereisten van artikel 25. Daarbij geldt wel dat opleiden een kwestie is van voortdurend investeren: opleiden is nooit af.

Slachtofferhulp Nederland wordt grotendeels gefinancierd door subsidie van het Ministerie van Veiligheid en Justitie. Bij Slachtofferhulp Nederland staat het slachtoffer altijd centraal. Slachtofferhulp Nederland besteedt daarom veel aandacht aan opleiding voor betaalde en onbetaalde medewerkers. In 2015 is bijvoorbeeld een nieuw kwaliteitssysteem ingevoerd met duidelijke werkprocessen. Om de kwaliteit te borgen bij herstelbemiddeling is een beleidskader opgesteld met criteria waaraan herstelbemiddeling in de praktijk moet voldoen, zoals een aantoonbaar professioneel geschoolde en onpartijdige bemiddelaar.

11. Financiële gevolgen werklaststijging politie

De leden van de fractie van de ChristenUnie constateren met zorg dat de financiële gevolgen van de werklaststijging voor de politie nog niet inzichtelijk zijn gemaakt, terwijl al wel vast staat dat de extra lasten binnen de huidige kaders moeten worden ingepast. Zij vragen welke inschatting op dit moment gemaakt wordt van de extra lasten en wanneer dit helemaal inzichtelijk zal zijn. Deze leden vragen tevens hoe de inpassing binnen de bestaande kaders vorm zal krijgen. Dient de politie meer taken met hetzelfde budget te verrichten of worden andere taken niet of in beperktere mate verricht? In het licht van de toezeggingen van de Minister van Veiligheid en Justitie bij de begrotingsbehandeling 2016 vragen zij of dit wetsvoorstel ook betrokken zal worden bij de voorstellen in de Voorjaarsnota. Zij wensen dat inzichtelijk wordt hoe de consequenties van dit wetsvoorstel in de meerjarenraming worden verwerkt.

De schattingen van de gevolgen voor de politie waren ten tijde van de voorjaarsnota 2016 nog niet goed vast te stellen en zijn om die reden niet verwerkt. In een (financiële) meerjarenprogrammering voor het slachtofferbeleid die in het najaar van 2016 naar de Tweede Kamer zal worden gestuurd zal een nader beeld worden gegeven van de financiële consequenties voor de politie en hoe deze kunnen worden gedekt.

De invoering van de richtlijn zal waarschijnlijk leiden tot structurele kosten voor de politie. Op basis van eerdere inschattingen zijn de gevolgen echter nog niet goed vast te stellen. De verwachting is evenwel dat vooral de invoering van de individuele beoordeling van slachtoffers gevolgen zal hebben voor de werklast van de politie. Op dit moment loopt in twee regio's, Arnhem en Maastricht, een pilot waarin met de politie, openbaar ministerie en Slachtofferhulp Nederland individuele beoordelingen in de praktijk worden uitgevoerd, waarbij de gevolgen voor de werklast stapsgewijs in kaart worden gebracht. De pilots worden deze zomer afgerond. Samen met de ketenpartners wordt vervolgens besloten op welke wijze de individuele beoordeling landelijk wordt toegepast en hoe de kosten worden gedekt. Daarbij is het belangrijk om aan te geven dat de

beschikbare middelen vanuit slachtofferbeleid beperkt zijn, hetgeen betekent dat er prioriteiten gesteld moeten worden binnen het totaal aan opgaven. Uitgangspunt is dat de budgetten van de ketenpartners voor een deel toereikend zijn voor het invoeren van deze richtlijn. Na de zomer zal dit resulteren in een meerjarenprogrammering voor het slachtofferbeleid die in het najaar van 2016 naar de Tweede Kamer zal worden gestuurd. Dit betekent dat de vragen die de leden van de CU-fractie hebben gesteld nu nog niet gedetailleerd kunnen worden beantwoord en dat het kabinet komend najaar meer informatie zal geven.

12. Herstelrecht

De leden van de fractie van de ChristenUnie vinden het opnemen van herstelrecht in het wetboek van Strafvordering een goede ontwikkeling. Tegelijk constateren zij dat het terrein van het herstelrecht nog volop in ontwikkeling is. Zij vragen wanneer het beleidskader herstelrecht door het ministerie wordt gepresenteerd en welke financiële maatregelen nodig zijn voor de uitbreiding van herstelrechtvoorzieningen. Zal de verdere uitwerking van het herstelrecht een plaats krijgen bij de voorstellen tot modernisering van het wetboek van strafvordering of is dit op andere wijze voorzien? Zij vragen dit mede in het licht van de motie Recourt.

In september 2015 heeft de Minister van Veiligheid en Justitie de uitkomsten van het evaluatieonderzoek «De rol van herstelbemiddeling in het strafrecht» naar de Tweede Kamer gestuurd. Op basis van alle ervaringen met de toepassing van mediation is de Minister bezig met de nadere uitwerking van een beleidskader.
Hij betrekt bij deze uitwerking ook de aanbevelingen die het lid Recourt (PvdA) heeft gedaan in zijn initiatiefnota over de toepassing van herstelbemiddeling binnen het strafrecht[6] en de suggesties van het lid Segers[7] (CU).

Voordat het beleidskader herstelrecht wordt gepresenteerd zal eerst in het kader van de meerjarenprogrammering worden bekeken hoeveel middelen beschikbaar zijn. Daarbij geldt dat het beleid binnen de beschikbare middelen zal moeten plaatsvinden en een keuze voor mediation ten koste zal gaan van weer andere plannen. In het najaar van 2016 zal de Tweede Kamer over de meerjarenprogrammering van het slachtofferbeleid worden geïnformeerd.
Met het aangekondigde beleidskader en de meerjarenprogrammering zal de Minister van Veiligheid en Justitie invulling geven aan de bovengenoemde toezegging om de Tweede Kamer te berichten over de structurele toepassing van het herstelrecht.

In het algemeen overleg van de Tweede Kamer met de Minister van Veiligheid en Justitie op 2 maart 2016 is de Contourennota modernisering Wetboek van Strafvordering aan de orde geweest. In het daaropvolgende voortgezette algemeen overleg heeft de Minister van Veiligheid en Justitie gereageerd op de motie van het Tweede Kamerlid Recourt over herstelrecht (Kamerstukken II, 2015–2016, 29 279, nr. 307). Het kabinet memoreert in deze memorie het standpunt van de Minister van Veiligheid en Justitie. Het Wetboek van Strafvordering voorziet in artikel 51h in een basis voor bemiddeling tussen slachtoffer en verdachte, respectievelijk tussen slachtoffer en veroordeelde. In het onderhavige wetsontwerp wordt dit artikel aangepast, zoals voorgesteld in onderdeel I. Op grond van artikel 51h Sv. (nieuw) worden bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels gesteld betreffende herstelrechtvoorzieningen

---

[6] Kamerstukken II, 2014–2015, 34 093, nr. 2.
[7] Kamerstukken II 2014–15, nr. 28, punt 21; (Handelingen).

waaronder bemiddeling. Het voorgenomen Besluit slachtoffers van strafbare feiten is mede op artikel 51h Sv. gebaseerd en in dit besluit worden de waarborgen inzake herstelrechtvoorzieningen vastgelegd, zoals opgenomen in artikel 12 van de Europese richtlijn. Als het slachtofferbeleid in de toekomst verder is ontwikkeld en dit aanleiding geeft tot verdere regelgeving dan kan dit (eveneens) geschieden bij of krachtens algemene maatregel van bestuur.

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
K.H.D.M. Dijkhoff